



Etude commanditée dans le cadre du projet PASTOFOR
« Gestion du pastoralisme en milieu naturel à protection forte »

REVUE DES SIGNES DISTINCTIFS LIES A L'ORIGINE GEOGRAPHIQUE PERMETTANT DE CONFORTER UN ELEVAGE BOVIN RESPECTUEUX DE LA BIODIVERSITE

Christine de Sainte Marie, agro-économiste,
INRA-SAD, Unité Ecodéveloppement, Avignon

Delphine Marie-Vivien, juriste,
Cirad-Tera, UR Qualiter, Montpellier

Rapport d'étude

suite à la mission à La Réunion du 28 juin au 3 juillet 2005

Accueillie par Sigrid Aubert, Jean-Philippe Choisis, Thomas Le Bourgeois

1° septembre 2005

Sommaire

I. Problématique	3
I.1. Question posée	3
I.2. Analyse de la situation	
A) La création d'un Parc national sur les Hauts	
B) L'élevage des Hauts et son articulation avec la filière bovine	
C) L'accumulation des incertitudes sur l'avenir aiguillonne l'élevage bovin réunionnais sur la voie de l'écologisation des pratiques	
I.3. Hypothèse de travail	8
II. Régimes juridiques des signes distinctifs liés à l'origine géographique	
II.1. L'indication géographique protégée	10
II.2. Le logo européen « Régions ultrapériphériques »	12
II.3. La dénomination « Pays »	12
II.4. Une marque Parc National des Hauts-de-la-Réunion ?	13
A) Les marques « Parc naturel régional de ... »	14
B) L'exemple du Parc national des Cévennes	17
III. Etat des dispositifs et des mesures de politique agricole et échéances pour l'économie de l'élevage réunionnais	16
III.1. Le programme d'options spécifiques à l'économie insulaire des départements d'outremer (POSEIDOM)	17
III.2. La réforme de la PAC de 2003 : découplage, modulation et conditionnalité des aides	20
III.3. Conséquences pour l'élevage réunionnais	21
IV. Options de marquage possibles pour les produits de l'élevage bovin à la Réunion	22
IV.1. Option 1 : « Produit pei » (pays)	23
IV.2. Option 2 : IGP	23
IV.3. Option 3 : Marque distinguant des produits nés, élevés et finis sur le territoire du Parc	26
V. Scénarii : complémentarité / exclusion des options	26
V.1. Scénario 1 : le produit « pays » (option 1) se met en place en premier	26
V.2. Scénario 2 : option « pays » non viable -> option 2« IGP » seule	26
V.3. Scénario 3 : option « pays » non viable-> option « marquage Parc » seule	27
V.4. Scénario 4 : option « pays » non viable, options « IGP » et « Marque Parc » combinées	27
Annexes	28
Personnes rencontrées	
Documents consultés	

Cette étude, commanditée dans le cadre du projet « **Les éleveurs réunionnais gestionnaires de la biodiversité ?** » dit « Pastofoor », financé par l'IFB et le Ministère de l'Agriculture, devait initialement faire l'objet de deux missions et rapports distincts. Les termes de référence prévoyaient ainsi :

- une analyse des régimes juridiques des signes protégeant la qualité et ou la provenance, réalisée par Delphine Marie-Vivien d'une part ;
- et d'autre part, une analyse socio-économique et technique des contraintes et opportunités de valorisation en fonction des types d'éleveurs, confiée à Nicolas Trift, thésard en production animale à l'Inra de Corte (LRDE) au moment du montage du projet. Celui-ci a sollicité par la suite Christine de Sainte Marie, agro-économiste à l'unité d'Ecodéveloppement de l'Inra d'Avignon.

Du fait de l'indisponibilité de N. Trift due à sa professionnalisation, nous avons finalement opté pour une mission commune, concentrée sur un laps de temps très court (5 jours). Cet attelage inopiné entre une juriste et une agro-économiste nous a poussées à lever les implicites, à aller au fond des choses sans dissoudre nos points de vues propres - ce qui s'est avéré très fructueux bien que non gagné d'avance. L'analyse des mesures incitatives de politique agricole qui déterminent les pratiques d'élevage a été rajoutée chemin faisant. Elle constitue un développement propre de notre analyse de l'intégration d'objectifs environnementaux dans les activités de production agricole et dans les démarches de qualification des produits

L'analyse que nous présentons dans ce rapport commun rend-compte de cette exigence d'interpellation réciproque et de débat. Nous devons reconnaître aussi que nous y avons été poussées par nos « commanditaires » : Sigrid Aubert, anthropologue du droit et responsable du projet, Jean-Philippe Choisis, zootechnicien et Thomas Lebourgeois, écologue qui nous ont accueillies pendant cette mission à la Réunion. Qu'ils en soient ici remerciés.

Notre rapport s'organise en cinq temps. A partir de la problématique (I), comprenant la question posée, l'analyse de la situation, et l'hypothèse de travail, nous procédons à une revue de détail des différents signes de qualité liés à l'origine géographique pertinents dans la situation réunionnaise (II) ainsi que des mesures incitatives de politique agricole qui déterminent les pratiques d'élevage (III). Les différentes options possibles de valorisation sont envisagées (IV) afin d'en tirer des *scénarii* (V).

I. Problématique

I.1. Question posée

La question posée concerne la pertinence du recours aux signes de qualité liés à l'origine géographique pour les produits de l'élevage bovin allaitant pratiqué dans ou en lisière de forêts dans les Hauts-de-la-Réunion. Quelle peut être la contribution de ces instruments à la reconnaissance par codification dans un cahier des charges de pratiques pastorales favorisant la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité d'un milieu naturel à protection forte ? Quelles sont les conditions de mise en œuvre d'une telle politique ^[1] ?

I.2. Analyse de la situation

A) La création d'un Parc national sur les Hauts

- **Le premier parc national « nouvelle génération »**

Le projet du Parc National des Hauts-de-la-Réunion (PNHR) s'inscrit dans une volonté politique forte et partagée de concilier les impératifs de conservation du patrimoine et de développement local pour une population en forte croissance. Les Hauts accueilleront une partie de ce développement et mériteront plus que jamais un effort d'aménagement. Le futur PNHR se donne d'emblée comme un parc national de nouvelle génération : il entend, en effet, favoriser une cogestion de l'Etat, des collectivités territoriales et des professionnels, tous réunis au sein d'un Conseil d'administration unique pour le territoire du Parc. Cette association des collectivités locales à la gestion des espaces naturels protégés est la principale innovation introduite par le projet de réforme des parcs nationaux dont la loi devrait être votée à l'automne 2005 : son article premier stipule que la « zone périphérique » n'est plus délimitée par l'Etat mais résulte de la libre adhésion des communes.

Le pouvoir réglementaire du Parc s'arrête, ainsi, en « zone protégée » (100 000 ha), caractérisée par l'endémisme et le volcanisme alors que la « zone d'adhésion » (60 000 ha) est dévolue aux collectivités locales, dans un esprit de concertation pour envisager un développement harmonieux. Une charte de développement durable est à l'étude, sur le modèle des Parcs naturels régionaux. Elle est basée sur 4 principes : un espace de nature autour de la zone centrale, un espace de la mémoire vivante, un espace de vie en mutation, un espace de production et d'innovation.

Les élevages objets de la présente étude sont situés pour certains en zone centrale, relevant du régime forestier où le Parc aura donc compétence pour déterminer les modalités d'exercice. A l'heure actuelle, les éleveurs des Hauts installés sur les concessions de l'Office National des Forêts (ONF) ont uniquement l'autorisation de pratiquer un élevage naisseur en vertu de la « *concession d'utilisation de terrains à usage de pâturage* » passée entre l'ONF et le groupement pastoral auxquels ils adhèrent. Les seuls bâtiments d'élevage autorisés sont des abris en bois ouverts sur 3 côtés, destinés à protéger les animaux contre les intempéries (pluie, cyclones).

En revanche, la plupart des exploitations d'élevage étudiées dans le projet Pastofor sont dans la zone de développement périphérique. L'action du Parc y relèvera d'une politique contractuelle, résolument assumée, avec les propriétaires fonciers et les collectivités territoriales. Ainsi, dans le document de

^[1] *Termes de référence pour l'étude : « Bilan des signes de qualité et de provenance : analyse juridique, technique et socio-économique. Analyse théorique et analyse appliquée au pastoralisme dans les Hauts de la Réunion », Montpellier, septembre 2004*

propositions, la mission Parc insiste bien sur le fait que « *contrairement à une idée qui s'est répandue, le Parc n'amènera aucune contrainte réglementaire nouvelle en zone périphérique* » pour les activités en place (Mission PNHR, 2003). La consolidation et le développement de l'élevage sur le territoire pourront être pris en compte dans la charte, « *dans un objectif de protection et de reconquête des terres et paysages agricoles, de qualité et de valorisation des produits* ».

- **Protection des milieux naturels et production agricole : la position de la mission Parc vis-à-vis de l'élevage**

L'île de la Réunion peut se prévaloir d'une richesse remarquable en milieux endémiques ^[2] originels. D'importants massifs de végétation indigène subsistent par ailleurs sur les pentes des volcans, à une altitude supérieure à 500 mètres. Ils occupent encore 30% environ de la superficie de l'île, contre à peine 5% à l'île Maurice voisine ^[3]. Le futur Parc des Hauts-de-la-Réunion est appelé à devenir un des laboratoires de la stratégie française pour la biodiversité et un modèle pour l'Océan indien.

A la Réunion, la question de la protection des milieux naturels se pose dans des termes bien différents que lors de la création des Parcs nationaux et des réserves en métropole où ces milieux « naturels » sont entièrement anthropisés. Dans les Hauts, l'objectif de conservation des milieux primaires dont le Parc veut préserver la dynamique peut être ainsi atteint par une mise en réserve qui n'exige ni expropriation, ni restriction d'usage nouvelle. Pour des raisons historiques, la gestion de ces espaces a été confiée à l'ONF qui avait déjà mis en place des mesures de protection intégrale sur les forêts de l'ancien « domaine de la Colonie » ^[4]. La politique du Parc prend ici le relais de l'action des forestiers : soustraire la forêt primaire de « Bois de couleurs » aux défrichements.

En revanche, en dehors de ces espaces réservés, l'élevage ne constitue pas nécessairement une perturbation aux yeux de la mission Parc. Ainsi, « *si le pâturage et l'entretien des prairies étaient interrompus, un envahissement par les ajoncs puis le retour d'espèces ligneuses serait vraisemblablement à prévoir* » - peut-on lire dans le document produit dans le cadre de la concertation (Mission PNHR, 2004).

Les prairies artificielles sont d'abord vues comme d'utiles espaces-tampons, susceptibles de protéger les milieux naturels des incendies aussi bien que de la pression exercée par l'urbanisation et l'exploitation intensive des piémonts (canne à sucre, maraîchage, élevages hors-sol de volailles et de porcs) ^[5].

Plus fondamentalement, la biodiversité est composée pour le Parc d'une « mosaïque de milieux ». Cette mosaïque correspond à des associations de parcelles forestières et de parcelles d'herbages. Tout aussi intéressant est, pour le Parc, le milieu pluristratifié constitué par la prairie arborée avec ses arbres isolés, ses bosquets, ses buissons et ses haies.

^[2] Endémique : se dit d'une plante dont l'aire de répartition naturelle est limitée et ne se rencontre nulle part ailleurs.

^[3] près de 130 types de milieux naturels suivant la nomenclature Corine Biotope sont recensés dans l'état des lieux dressé dans le cadre de la contribution de la Réunion à la stratégie nationale pour la biodiversité (Préfecture et DIREN Réunion, 2003).

^[4] Constitué dans la deuxième moitié du XIX^e siècle pour mettre fin aux défrichements rapides qui sévissaient sur l'île. Devenu départemento-domanial (nue-propriété au département et usufruit à l'Etat) après que la Réunion soit passée du statut de colonie à celui de département en 1946, et complété par des acquisitions ultérieures de collectivités territoriales, ce domaine forestier sous régime ONF regroupe 101 064 ha, soit 40% de la superficie de l'île, et 80% des milieux primaires terrestres (Préfecture et DIREN Réunion, 2004 ; Aubert, 2005)

^[5] La Réunion compte aujourd'hui 730 000 habitants, concentrés dans les plaines littorales, pour une superficie totale de 251 000 ha (1/3 de la superficie de la Corse avec 3 fois sa population). La superficie agricole utilisée représente 48 000 ha dont 25 760 ha consacrés à la canne à sucre et 1 460 ha aux cultures fourragères (Direction de l'Agriculture et de la Forêt, 2003).

Les premiers résultats du projet Pastofor vont dans ce sens. Ils montrent que, bien qu'artificialisées avec l'implantation de graminées exotiques et naturalisées ^[6], les prairies des Hauts renferment de nombreuses espèces végétales et animales indigènes ^[7] voire endémiques. Le pâturage a probablement un impact sur la non régénération de certains ligneux comme les petits tamarins des Hauts mais les causes de ce phénomène ne sont pas précisément identifiées ^[8].

Dans l'esprit qui anime la mission Parc, il n'est pas interdit non plus d'imaginer du pâturage sous bois dans les forêts plantées, avec une rotation longue des parcours.

Il y a très clairement pour la mission Parc un terrain d'alliance à construire avec les agriculteurs des Hauts. Une telle alliance peut offrir à cette profession en déclin dans la population communale une représentation de ses intérêts à travers la future Commission « Agriculture, forêt, élevage », ainsi qu'une mise à disposition de foncier dans le cadre de la politique de reconquête des terres en friche du Parc sur les secteurs les moins intéressants en termes de milieux naturels (conventions pluriannuelles sur travaux d'aménagement).

B) L'élevage des Hauts et son articulation avec la filière bovine

L'élevage des Hauts, étudié dans le projet Pastofor, ne peut être saisi en dehors de son insertion dans la filière bovine. En effet, la particularité du modèle d'élevage des bovins à la Réunion réside dans son organisation, fondée sur une division sociale du travail entre zones biogéographiques. Cette organisation est récente et résulte de politiques volontaristes. Depuis la fin des années 1970, le développement des régions montagneuses qui occupent la plus grande partie de l'île est devenu une priorité de la politique d'aménagement du territoire. Ainsi,

- **dans les Hauts**, les exploitations se sont spécialisées dans l'élevage de vaches allaitantes pour la production de « **broutards** », c'est à dire de veaux élevés sous la mère puis nourris à l'herbe jusqu'à l'âge de 8 à 10 mois. Selon les zootechniciens du Pôle élevage Cirad-Inra, le chargement actuel de 1 à 1,2 unités gros bovin par ha dans les Hauts de l'ouest est un chargement faible. Les conditions climatiques permettent une production fourragère quasi permanente, même en montagne : la croissance de la végétation est ainsi ralentie – voire arrêtée – pendant seulement 3 mois, correspondants à la saison sèche (hiver austral). L'élevage allaitant des Hauts correspond à un système semi-extensif si on le compare aux chargements métropolitains ^[9]. Le modèle préconisé à la Réunion est une exploitation de 50 vaches allaitantes avec autonomie fourragère.

Tableau 1 : Typologie des pâturages mobilisés par les éleveurs sur les Hauts:

Prairie intensive de fauche	Prairie semée pâturée	Prairie « naturelle » pâturée	Milieu « naturel » pâturé	Milieu « naturel » non pâturé
-----------------------------	-----------------------	-------------------------------	---------------------------	-------------------------------

La typologie réalisée dans le cadre du projet Pastofor (tableau 1) montre néanmoins des degrés d'artificialisation divers dans l'exploitation des ressources fourragères. Cela va des prairies créées par défrichement ^[10], qui sont exploitées par le pâturage ou la fauche (foin, enrubannage) à un élevage

^[6] Ray-grass, fétuque, dactyle, brome, avoine... graminées « exotiques », qui constituent les principales espèces des prairies cultivées en Europe

^[7] Indigène : se dit d'une plante présente sur plusieurs territoires, depuis des milliers d'années

^[8] Les écologues émettent plusieurs hypothèses : maladie cryptogamique ; piétinement ; disparition des buissons au pied des arbres, qui protègent la cime des tamarins des vents et des cyclones.

^[9] La prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE) et la Prime herbagère agro-environnementale (PHAE) qui en a pris le relais en 2003 ont fixé un plafond à 1,4 UGB / ha de surface fourragère pour les exploitations éligibles en France métropolitaine.

^[10] Précisons que ces défrichements des années 1970 n'ont pas été effectués aux dépens de la forêt primaire mais sur d'anciens champs de géranium, dont la culture a été abandonnée à la suite de la crise de cette plante à parfum.

divagant, peu étudié par les zootechniciens du Pôle élevage, et dont l'importance est controversée ^[11]. Il constitue une source de conflits avec les forestiers - en particulier dans les Hauts de l'ouest où l'ONF exploite une forêt de production de bois de tamarin (Salles, 2005) ^[12].

- **les Bas** sont le lieu de dégagement des animaux maigres nés dans les Hauts. Ces brouards sont destinés à être engraisés sur de petites exploitations cannières auxquelles cette diversification de leur activité procure un revenu complémentaire. Les élevages en stabulation des Bas produisent des « **taurillons** », abattus au bout de 8 à 10 mois après engraissement avec des aliments concentrés du commerce (céréales importées et co-produits de l'industrie sucrière, dont la mélasse). Cette alimentation peut être complétée par des fourrages produits sur les exploitations cannières : bouts blancs (ou « choux ») ; feuilles coupées manuellement ou mécaniquement, séchées et pressées en balles (« paille ») ; « canne » fourragère ^[13] voire culture de prairies. Le modèle de diversification soutenu par la profession est un atelier d'une vingtaine de taurillons sur des exploitations de 7 ha de canne à sucre dont 1 ha est transformé en culture fourragère (Fusillier et al., 2005). Il présente, en outre, des avantages agronomique et environnemental (possibilité d'épandage des effluents sur les surfaces en canne sucrière).

- **entre les deux et autour**, une coopérative, la Sica Réunion viande (Sica Revia), centralise toutes les transactions : importations d'animaux reproducteurs en amont pour les élevages naisseurs ; achat et redistribution des brouards aux élevages engraisés ; abattage et mise en marché en aval. 75% de la viande bovine produite à la Réunion - soit environ 1 230 tonnes équivalent carcasse - passe entre les mains de la Sica Revia. La coopérative pratique un système de rémunération ^[14] qui, couplé avec le dispositif d'aides publiques à l'élevage (cf. § III), incite au développement et à l'intensification de la production. La Sica Revia s'est positionnée sur le circuit des grandes et moyennes surfaces qui ont introduit le rayon boucherie et, avec lui, de nouvelles formes de consommation de viande de bœuf que les réunionnais consomment traditionnellement en carri.

Avec 120 naisseurs et 130 engraisés affiliés à la Sica Revia, auxquels s'ajoute une petite production locale indépendante et mal connue (bœufs piquets, vaches à l'auge, abattages rituels), la production réunionnaise couvre un peu moins de 30% de la consommation locale de viande bovine. Si la Sica Revia assure une coordination de filière efficace (homogénéisation des lots d'animaux, planification, appui technique performant ..), il faut garder en tête que « *le troupeau bovin réunionnais reste et restera de dimension modeste... ce serait une erreur de le masquer* » comme le soulignent Matheron et Lhoste dans leur avant propos à la « Synthèse de 15 ans de recherches » sur l'élevage bovin à la Réunion (Mandret, 2000 : 9).

^[11] Notamment parce que le terme « extensif » est assimilé, à la Réunion, à la divagation des animaux, comme en témoigne la typologie Pastofor (cf. tableau 2). Or, l'élevage sur parcours est, généralement, un élevage contrôlé (parcs, clôture mobiles, gardiennage, surveillance à distance)

^[12] Les forestiers estiment à 1 000 le nombre de bovins divagants (vaches + veaux) sur les Hauts de l'Ouest où l'agriculture professionnelle s'est constituée récemment et brutalement. Le troupeau réunionnais étant actuellement composé de 5 500 vaches allaitantes, la divagation serait donc un phénomène d'ampleur devant lequel les gardes de l'ONF ont baissé les bras (enquête sur les infractions au droit de l'environnement et leur sanction de S. Auber ; selon les zootechniciens du pôle élevage, la divagation serait le fait d'une poignée « d'éleveurs – bandits ». Il reste que l'exploitation de la forêt est une activité marginale dans les ressources et les activités de l'ONF à la Réunion qui consistent essentiellement en prestations de service pour les collectivités territoriales (aménagement récréatifs, lutte contre les « pestes végétales », ingénierie...). Les conflits d'usage semblent avoir été pacifiés sur le Volcan, où l'élevage divagant était une pratique ancienne, par la reconnaissance aux éleveurs de droits sur les terres (Aubert ; Salles, 2005).

^[13] Ce terme est employé par analogie avec les « cannes sucrières » : il désigne plusieurs espèces fourragères tropicales ayant en commun une certaine ressemblance avec la canne à sucre. Il s'agit le plus souvent de *Pennisetum purpureum*, dont il existe une grande variété de souches à la Réunion (In : Mandret, 2000 : 77)

^[14] Les animaux sont payés sur la base de grilles de classement établies par la Sica Revia. Le prix moyen, pour 2004, était de 2,5 €/kg de poids vif pour les brouards mâles et de 5,3 €/kg de poids carcasse pour les taurillons. La consultation de la rubrique « Cours et marchés » de la France Agricole pour la même période indique que le prix Sica Revia est comparable aux cours sur les marchés aux bestiaux métropolitains pour le brouard (autour de 2,6 €/kg poids vif) ; le prix du taurillon est, en revanche, de l'ordre du double de celui du jeune bovin en métropole (autour de 3 €).

C) L'accumulation des incertitudes sur l'avenir aiguillonne l'élevage bovin réunionnais sur la voie de l'écologisation

La mission Parc cherche, comme on l'a vu, à nouer des alliances avec les agriculteurs et leurs représentants. Quels facteurs pourraient amener les éleveurs de bovins à se repositionner sur le terrain de la protection de la biodiversité ?

La politique de développement de la filière bovine pour les années à venir est de maintenir le taux d'approvisionnement du marché local à 30%, seuil que la Sica Revia juge nécessaire pour pouvoir continuer à être présente en GMS. Compte-tenu de la croissance de la population, cet objectif implique de porter le cheptel de 5 500 vaches allaitantes actuellement à 8 000 têtes dans les dix prochaines années et ce, grâce à l'installation de jeunes éleveurs et la mise en valeur de terres sur les Hauts.

Le modèle d'élevage réunionnais paraît aujourd'hui victime de la logique de subvention à la production qui a soutenu sa croissance. La rémunération de l'activité est telle que la division du travail au sein de la filière tend à voler en éclat.

Tableau 2 : Typologie des élevages des terrains d'étude Pastofo

Naisseur Engraisseur Sélectionneur	Naisseur Engraisseur	Naisseur	Elevage divagant dirigé	Elevage divagant non dirigé
------------------------------------------	-------------------------	----------	----------------------------	--------------------------------

La typologie des élevages réalisée sur les terrains d'étude du projet Pastofo (tableau 2) montre ainsi une tendance à l'intensification avec le développement de l'engraissement dans les Hauts pour récupérer la valeur ajoutée finale du fait, notamment, du différentiel de prix en faveur du taurillon (cf. supra note n°14). Ces résultats sont corroborés par les travaux du Pôle élevage sur les exploitations bovines réunionnaises (Choisis *et al.*, 2004). Dans les Bas, l'étude réalisée par le Cirad dans le cadre de l'atelier de prospective du Conseil général montre, quant à elle, que l'activité d'engraissement procure l'équivalent d'un SMIC - soit autant que le revenu procuré par la canne à sucre, production fortement subventionnée (40% du produit brut contre 15% pour l'engraissement). « *On ne peut toutefois nier que la mise en place de surfaces fourragères vient en concurrence de la sole cannière* » notent les auteurs pour qui le manque de disponibilité en broutards constitue aujourd'hui le principal frein au développement de l'activité d'engraissement (Fusillier *et al.*, 2005). L'installation de nouveaux ateliers et l'agrandissement des ateliers existants constitue non seulement une voie de diversification pour les exploitations cannières des Bas : elle pourrait bien apparaître comme une des voies de sortie de la production cannière face à la baisse drastique des prix inscrite dans la réforme de l'organisation commune du marché du sucre en cours de finalisation à Bruxelles ^[15].

L'insuffisance de broutards risque ainsi de conduire à des pressions pour l'importation d'animaux maigres en nombre croissant ou à la création d'élevages naisseurs intensifs dans les Bas. Le décloisonnement de l'activité entre Hauts et Bas crée par ailleurs une concurrence à l'intérieur même de la filière réunionnaise qui met en défaut la coordination assurée par la Sica Revia. Comment maintenir dès lors une capacité locale de régulation ?

Bien qu'ils défendent un régime dérogatoire aux politiques européennes, les éleveurs et leurs responsables professionnels savent bien que la réforme de la politique agricole commune (PAC) remet profondément en cause les transferts sur lesquels s'est construite la filière bovine viande à La Réunion. La baisse programmée des prix agricoles, le découplage des primes de la production et le plafonnement des aides au titre des programmes structurels obligent à explorer de nouvelles voies de développement. Dans cette nouvelle donne, les signes d'identification de l'origine et de la qualité des produits et l'écologisation des pratiques de production revêtent un intérêt stratégique.

^[15] Tandis que les prix des céréales, déjà alignés sur les cours du marché mondial, conforteront l'avantage relatif des activités d'élevage utilisant ce facteur de production.

La notice départementale Réunion de la Prime herbagère agri-environnementale (PHAE), qui a pris le relais en 2003 de la « Prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs » (PMSEE), fait, désormais, de l'entretien des « éléments paysagers » une obligation de son cahier des charges (cf. III, Tableau 4). Les buissons, les arbres, les bosquets d'arbres et les parcours sous bois sont ainsi primés au même titre que la prairie, c'est à dire la production d'herbe, qui était la seule retenue dans la PMSEE.

L'intégration d'éléments de structures ou de fonctionnalités écologiques dans l'espace agricole a, d'autre part, été reprise et étendue dans les propositions de mesures agri-environnementales (MAE) pour la mise en place du contrat d'agriculture durable (CAD) « élevage » à la Réunion en 2004. Formulées par les Ces propositions prévoyaient, entre autres, de financer « *la plantation et/ou l'entretien d'arbres : groupes d'arbres et/ou arbres isolés* », la « *création/réhabilitation et entretien des pâturages de sous-bois* » et l'« *entretien d'une bande enherbée d'une largeur d'au moins 2 m de part et d'autre des clôtures périphériques (parcelles jouxtant le domaine public) avec maintien des espèces présentant un intérêt (biotopes)* ».

Plusieurs de ces propositions ont été refusées par le Ministère de l'Agriculture qui a considéré qu'elles rentraient déjà dans les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) mises en place depuis : c'est le cas de la mesure « bande enherbée » en lisière de forêt tandis que la mesure « plantation et entretien d'une haie » (n° 0510) a été retenue dans le catalogue des Actions agro-environnementales pour la Réunion en date de mars 2005 ^[16].

La déclinaison des BCAE pour la Réunion, toujours en cours d'examen par le Ministère, retient par ailleurs une mesure sur la divagation des animaux que la profession agricole se ferait, en quelque sorte, fort de régler elle-même. Si cette BCAE est acceptée, elle peut fournir un puissant levier d'action pour le Parc : la conditionnalité des aides peut être un instrument efficace pour faire appliquer la réglementation environnementales et ce, sans avoir à faire la police. Cette fonction sera impartie à l'administration de l'agriculture, en charge des contrôles PAC (cf. III.2).

Ces récentes prises de position des milieux agricoles réunionnais témoignent d'un changement d'attitude lent, mais remarqué, vis à vis des enjeux environnementaux considérés jusqu'alors comme des contraintes. S'agissant de l'élevage bovin, ces propositions vont effectivement dans le sens du modèle bocager et du parcours contrôlé prônés par le Parc dans un objectif de protection forte de la biodiversité.

1.3. Hypothèse de travail

L'analyse qui précède conduit à poser l'hypothèse que des usages viables de la biodiversité peuvent être pratiqués par les éleveurs lors de l'exploitation des pâturages. Ces usages, traduits sous forme de connaissances peuvent alors être qualifiés de savoirs locaux ou traditionnels qui méritent d'être valorisés et reconnus au travers d'outils juridiques comme les signes distinctifs d'origine et de qualité.

Cette hypothèse s'inscrit dans la grille de lecture des différents usages recensés par le projet Pastofor comme étant un « *usage viable en l'absence de règle de droit* ». Les signes distinctifs de qualité et de provenance sont des outils à la disposition de tout éleveur ou producteur qui, de manière volontaire, peut les utiliser. La règle de droit pose donc ici les principes de ces outils mais ne se présente pas comme une règle s'imposant à tout producteur à la différence des normes génériques de qualité, notamment sanitaire, des produits.

L'utilisation de ce dispositif, national et européen, de signalisation de la qualité par les éleveurs des Hauts-de-la-Réunion suppose donc d'en connaître de manière exhaustive le contenu, avec les atouts et les contraintes de chaque outil. Cette exploration fait appel à une expertise pluridisciplinaire juridique, technique et socio-économique.

^[16] Cette mesure agri-environnementale est une avancée importante car elle concerne aussi bien les Hauts que les zones de culture de la canne des Bas.

Par ailleurs, la création du Parc des Hauts-de-la-Réunion peut offrir d'autres moyens de qualification des produits et donc de codification de pratiques d'élevage respectueuses de la biodiversité par des signes distinctifs liés à un espace naturel protégé (marques « Parc »).

Enfin, la situation particulière de la Réunion, classée comme « région ultra-périphérique » (RUP) de l'Union européenne, peut donner lieu à des démarches d'identification de l'origine géographique spécifiques : « produit pays » et logo « RUP ».

L'hypothèse de l'usage viable à préserver peut être formulée ainsi : un élevage des Hauts respectueux de la diversité biologique couplé avec celui des Bas.

Pour atteindre l'objectif de protection de la nature, il est nécessaire :

- de conserver un élevage des Hauts essentiellement ou exclusivement naisseur, avec des pratiques spécifiques contribuant à la conservation des prairies et des forêts tout en permettant un système relativement extensif et une alimentation au maximum à l'herbe,**
- et un engraissement dans les Bas recourant plus largement aux ressources locales : co-produits de la canne à sucre et cultures fourragères.**

Aucune de ces deux activités n'est susceptible, à elle seule, de conférer une spécificité au produit réunionnais. Si spécificité il y a, elle réside dans l'articulation d'activités d'élevage qui utilisent des ressources de milieux géographiques bien distincts (espèces tempérées en montagne / espèces tropicales de plaine et de piémont).

L'alimentation à l'herbe est susceptible de conférer des qualités particulières au lait ou à la viande de bœuf mais le bœuf n'est pas un produit fini : le bovin maigre de 9 mois est un stade dans le processus qui mène du veau élevé sous la mère à un animal prêt à abattre. Dans les Bas, l'utilisation de la canne à sucre et de ses coproduits comme fourrage en complément des concentrés importés (céréales) est une originalité de l'élevage réunionnais par rapport aux autres régions de l'union européenne produisant des taurillons.

Le constat de l'importance de la préservation du lien entre production de viande et ressources du territoire des Hauts nous conduit à tester l'hypothèse de la pertinence des signes distinctifs liés à l'origine géographique : AOC, IGP, marquage Parc, dénomination « pays ». La mise en œuvre de ces outils est rendue possible par la création et l'agrément, en février 2005, d'un organisme certificateur conforme à la norme européenne 45011 à la Réunion : l'OCTROI.

L'absence de tradition d'élevage bovin viande à La Réunion conduit cependant à écarter l'AOC^[17]. Il apparaît également difficile d'envisager pour le moment un label « agriculture biologique », qui exclut l'usage de traitements chimiques, étant donné l'absence de moyens alternatifs pour lutter efficacement contre les espèces envahissantes des prairies et les pathogènes en milieu tropical.

De même, l'éventualité d'un Label rouge est écartée car il n'est pas apparu de qualité supérieure de la viande bovine de La Réunion par rapport aux produits similaires de l'espèce importés de l'union européenne. La démarche de certification de conformité de produit (CCP) « bœuf de pays » engagée par la Sica Revia a été pensée comme une déclinaison locale de la certification « Viande Bovine Française »^[18] afin de tirer parti de la suspension des importations de viande en provenance de Madagascar suite à une épizootie (Devautour, 2004).

^[17] Une étude AOC serait en revanche pertinente pour qualifier... l'élevage divagant pratiqué sur le Volcan ou le « bœuf Moka ». Le « bœuf Moka » est un animal originaire de Madagascar qui était utilisé pour le transport de la canne à sucre. Avec la mécanisation, la population – estimée à 1000 têtes – a fortement régressé. Quelques élevages naisseurs subsistent dans les zones de savane de l'Ouest.

^[18] créée en métropole en réponse à la crise de la « vache folle »

II. Régimes juridiques des signes distinctifs liés à l'origine géographique

II.1. L'indication géographique protégée (IGP)

a) Définition : règlement CE n° 2081/92 : « le nom d'une région, d'un lieu déterminé ou dans des cas exceptionnels, d'un pays, qui sert à désigner un produit agricole ou une denrée alimentaire : originaire de cette région, de ce lieu déterminé ou de ce pays et dont une qualité déterminée, la réputation ou une autre caractéristique peut être attribuée à cette origine et dont la production et/ou la transformation et/ou l'élaboration ont lieu dans l'aire géographique délimitée » (article 2b du R. 2081/92).

b) Nature juridique : instrument spécifique communautaire, qualifié de droit de propriété intellectuelle et dérogeant à ce titre des obligations de l'article 28 Traité CE (restrictions quantitatives au commerce).

c) Titulaire / Bénéficiaires : seul un groupement ou une personne physique ou morale est habilitée à introduire une demande d'enregistrement pour des produits qu'il/elle produit ou obtient.

d) Objet : produits agricoles et denrée alimentaire à l'exclusion des vins, des spiritueux et des eaux minérales.

e) Conditions de protection : le produit doit répondre à la définition ci-dessus. Le cahier des charges doit comprendre le nom du produit, la description du produit, la délimitation de l'aire géographique, les éléments prouvant que le produit est originaire de l'aire géographique, la description de la méthode d'obtention du produit et, le cas échéant, les méthodes locales, loyales et constantes, les éléments justifiant le lien avec le milieu géographique ou avec l'origine géographique, les références aux structures de contrôle, les éléments spécifiques à l'étiquetage, les exigences communautaires et/ou nationales éventuelles à respecter.

f) Droits conférés au niveau de l'UE : droit exclusif d'utiliser la dénomination enregistrée comme IGP aux seuls producteurs respectant le cahier des charges. Ainsi l'enregistrement d'une IGP permet de s'opposer à une demande d'enregistrement d'une marque susceptible de nuire à la dénomination enregistrée et concernant un même type de produit. Ces droits sont conférés dans l'ensemble de l'Union Européenne.

g) Droits conférés au plan international : Les IG sont définies, dans l'Accord ADPIC^[19] qui s'applique à tous les membres de l'OMC, comme les « indications qui servent à identifier un produit comme étant originaire du territoire d'un Membre, ou d'une région ou localité de ce territoire, dans les cas où une qualité, réputation ou autre caractéristique déterminée du produit peut être attribuée essentiellement à cette origine géographique »^[20]. L'Accord ADPIC prescrit deux niveaux de protection pour les IG. Le niveau général de l'Art. 22.2 exige des membres de l'OMC une protection contre l'usage d'une IG qui induise le public en erreur quant à l'origine géographique véritable du produit. Le niveau de protection le plus élevé (Art. 23) ne concerne que les vins et les spiritueux : il prescrit pour ces produits l'usage d'une IG, y compris sous forme de marque enregistrée, qui ne correspondrait pas à la véritable origine géographique des produits, même si l'IG est accompagnée de mentions indiquant la véritable origine géographique des produits. L'Art. 23.4 prévoit en outre l'établissement d'un registre multilatéral des IG pour les vins, dont le principe a été étendu aux spiritueux, afin d'en faciliter la protection. Depuis 1997, des négociations se poursuivent à l'OMC, sans résultat concret jusqu'à présent. Elles portent sur deux axes. Premièrement, sur la demande portée

^[19] Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, Marrakech 1994

^[20] Art. 22.1

par l'UE, la Suisse et d'autres pays européens et en développement, d'une extension à l'ensemble des produits du niveau de protection accordé aux vins et spiritueux. Deuxièmement, sur la nature (contraignante ou non) et les modalités du registre multilatéral des IG.

Concernant les mécanismes de protection dans les pays étrangers en l'absence de registre, ils reposent sur le respect de la réglementation nationale de chaque pays où la protection est recherchée. Les provisions prévoyant l'enregistrement des IG des pays tiers en Europe viennent d'être condamnées par le rapport du groupe spécial de l'OMC suite à la plainte des Etats-Unis et de l'Australie. Le premier motif invoqué par les États-Unis et l'Australie est le non respect de l'exigence du traitement national, couplé au non respect du traitement de la nation la plus favorisée. De fait, la modification du R. 2081/92 en avril 2003 pour permettre la reconnaissance d'IG de pays tiers dans l'UE prévoit dans son nouvel art. 12 que le règlement s'applique aux produits agricoles ou aux denrées alimentaires en provenance d'un pays tiers, à la double condition de l'équivalence de la législation du pays tiers avec le R. 2081/92 en ce qui concerne le contenu du cahier des charges, la procédure d'opposition et l'organisation des contrôle et la condition de la réciprocité de la protection pour les IG européennes dans le pays tiers. Le panel condamne cette disposition comme étant discriminante envers les ressortissants des pays tiers. Par ailleurs, le panel condamne l'obligation pour le demandeur d'un pays tiers de passer par ses autorités nationales pour l'examen de la validité de l'IG et la transmission des pièces à la Commission européenne, conditions identiques à celles requises pour les déposants européens, mais pour ces derniers, leurs autorités, liées par le règlement européen sont dans l'obligation de transmettre les pièces alors que les autorités des pays tiers n'y sont pas tenues. De même le panel condamne la participation du gouvernement aux structures de contrôle, exigée pour les pays tiers comme pour les pays européens, bien que reconnaissant le droit pour l'UE d'évaluer la conformité du produit, c'est-à-dire que le niveau de contrôle exigé par l'UE est légal, la condamnation portant ses mécanismes impliquant la participation de l'Etat. Concernant la co-existence avec les marques, le R 2081/92 prévoit que l'usage d'une marque déposée avant la protection de l'IGP-AOP peut se poursuivre nonobstant son enregistrement, et que le détenteur d'une marque antérieure ne peut s'y opposer que si la marque est notoire. Le panel confirme la conformité de cette disposition avec l'accord ADPIC, comme étant une exception limitée au titulaire de la marque, conférant aux IG la qualification de droits de propriété intellectuelle à part entière, aussi réels que les marques.

h) Procédure de protection : constitution d'un dossier comprenant le cahier des charges requis au niveau national et celui prescrit au niveau communautaire. Une demande parallèle d'un label rouge ou d'un certificat de conformité produit doit être formulée. Le dossier est déposé au ministère de l'agriculture qui l'examine et le transmet à l'Institut national des appellations d'origine (INAO), à la commission national des labels et de la certification (CNLC) et au ministère en charge de la consommation. Suite à la publication de la demande, les tiers sont invités à produire leurs commentaires. Les résultats sont transmis par l'INAO à la CNLC, puis transmission du dossier à la Commission européenne, Direction générale agriculture (DG VI) qui procède à son examen puis à la publication au journal officiel. A l'expiration d'une phase d'opposition, l'IGP est enregistrée avec les mêmes effets dans toute l'Union européenne.

i) Exemples : bœuf charolais du Bourbonnais, bœuf de Chalosse, bœuf du Maine.

j) Défense des droits : tout bénéficiaire est autorisé à défendre ses droits au niveau national ou au niveau communautaire devant la Cour de justice des communautés européennes.

k) Remarque : au niveau français, une réforme est en cours quant aux conditions de délivrance d'une IGP qui ne serait plus couplée à une demande préalable de label Rouge ou de certificat de conformité produit.

III.2. Logo européen « Régions ultra-périphériques »

- a) Définition : Règlement CE n°1418/96 : symbole graphique pour les produits agricoles de qualité, spécifiques des régions ultrapériphériques en vue d'améliorer la connaissance et la consommation desdits produits.
- b) Nature juridique : instrument spécifique, administré directement par les autorités des Etats.
- c) Bénéficiaires : producteurs individuels ou réunis en organisation ou en groupement, opérateurs du commerce qui conditionnent le produit en vue de sa commercialisation, fabricants de produits transformés établis sur le territoire de leur RUP.
- d) Objet : produits agricoles, en l'état ou transformés, spécifiques des régions ultrapériphériques.
- e) Conditions de protection : prescriptions définies à l'initiative des organisations professionnelles représentatives portant sur la définition de normes de qualité des produits ou sur le respect de modes et de techniques de culture, de production ou de fabrication ainsi que sur le respect de normes de présentation et de conditionnement.
- f) Procédure de protection : droit d'utilisation du symbole graphique octroyé par les autorités compétentes des Etats membres ou par l'organisme habilité à cet effet qui aboutit à l'octroi de l'agrément.
- g) Maintien des droits : contrôle périodique par les autorités compétentes du respect des conditions d'utilisation du symbole par les bénéficiaires, sinon, retrait de l'agrément.
- h) Droits conférés- Défense des droits : droit d'utiliser le symbole pour les bénéficiaires, droit d'octroyer l'agrément et de le retirer appartenant aux autorités de l'Etat.
- i) Exemples : aucun exemple à ce stade dans les RUP françaises.
- j) Remarques : il serait utile de creuser la transcription en droit français de ce règlement européen.

II.3. Dénomination « Pays »

N.B : le décret n'ayant pas encore été signé et étant à l'état de projet, les informations ci-dessous sont issues de sources verbales.

- a) Définition : outil national. Dénomination « pays, pei, pais » spécifique à chaque département d'outremer (Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion), annoncée dans la loi d'orientation agricole de 1999, en cours de création par décret ministériel, servant à distinguer des produits du DOM
- b) Nature juridique : instrument spécifique
- c) Bénéficiaires : producteurs installés dans le DOM concerné.
- d) Objet : produits agricoles
- e) Conditions de protection : produit du DOM, pour les viandes, l'animal devra être né et élevé à La Réunion.

f) Droits conférés : utilisation sur des produits du DOM que sur le territoire du DOM considéré dans le cadre de son marché local.

g) Procédure de protection : encore non déterminée, de même que les mécanismes de contrôles qui pourraient relever soit d'un organisme certificateur tel l'OCTROI, soit de la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

h) Remarque : cette dénomination s'apparente aux labels régionaux tels que « Midi-Pyrénées », « Ardennes » et autres qui ont été condamnés par la Cour de Justice des CE ^[21] comme étant contraire au principe de libre circulation des marchandises de l'article 28 du Traité de Rome. Ces mesures restrictives sur la concurrence sont qualifiées de mesures d'effet équivalent aux restrictions quantitatives « MERRQ » qui depuis l'arrêt de la CJCE Dassonville (1974) sont définies comme toute réglementation commerciale des Etats membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intra-communautaire. De fait, l'octroi d'un label de qualité soulignant la provenance nationale des produits concernés peut inciter les consommateurs à acheter les produits pourvus du label en question, à l'exclusion des produits importés et a donc au moins potentiellement des effets restrictifs sur la libre circulation des marchandises entre Etats membres. En effet, il faut rappeler qu'en dérogation à l'article 28, et en application de l'article 30 TCE qui prévoit des exceptions à l'article 28 en raison de la protection de la propriété industrielle et commerciale, la Commission a créé tout spécialement par le règlement 2081/92 les AOP/IGP pour protéger les dénominations géographiques et ce au motif express que les produits désignés par une AOP/IGP avaient des caractéristiques liées à cette origine et ne sont donc pas substituables à d'autres produits du même type provenant d'un autre Etat membre. **Les AOP/IGP sont donc à comprendre comme étant la seule dérogation possible au principe de libre circulation des marchandises,** pierre angulaire du marché commun et doit s'interpréter strictement comme toute dérogation. Il apparaît donc que cette dénomination peut, pour tout un ensemble de produits n'étant pas spécifiques et simplement en provenance d'un Dom serait contraire au droit communautaire et pourrait donc être invalidée par le Conseil d'Etat ou par la CJCE en cas de recours de celle-ci contre la réglementation française.

i) Droits antérieurs : il est à noter que des marques commerciales individuelles incluant le nom « pei » ont été déposées auprès de l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI) et pourraient entrer en conflit avec la dénomination instituée par décret. A titre d'exemple, la marque PRODUCTEURS PEI, enregistrée pour des produits laitiers, viandes et des Fruits et légumes frais sous le numéro 03 3264267, le 15 décembre 2003 au nom de l'EURL LES PRODUCTEURS PEI, 115 route de Mare a Goyaves, REUNION, 97433 SALAZIE.

II.4. Une marque Parc National à la Réunion ?

Afin d'aborder la question du régime juridique d'une éventuelle marque Parc National des Hauts-de-la-Réunion (ou autre dénomination choisie à partir des termes « Parc National »), exemple est pris d'une part sur les marques enregistrées pour l'ensemble des Parcs naturels régionaux (PNR) français, selon une politique commune à l'ensemble des PNR et, d'autre part, sur la stratégie d'identification des produits du Parc National des Cévennes. Le travail réalisé par la Fédération des PNR sur les risques juridiques de la marque PNR et par la mission d'inspection d'inspection relative à l'utilisation de la marque PNR a permis d'avoir une idée de ce que pourrait être le régime juridique d'une éventuelle marque parc national pour le Parc des Hauts de la Réunion. Le cas du Parc National des Cévennes décrit ci-après, en est à un stade moins avancé, montrant davantage les difficultés de mise en œuvre d'une telle marque.

^[21] CJCE, 6 mars 2003, affaire C-6/02, CJCE, 5 novembre 2002, affaire C-325/00

A) Les marques Parc Naturel Régional

a) Définition : ensemble de marques collectives « PNR de X » (une marque par Parc), servant à distinguer les produits et services en lien avec chaque PNR selon un règlement d'usage commun à tous les PNR.

b) Nature juridique : marque collective simple comprenant une dénomination géographique. La marque est un signe matériel permettant de distinguer des produits/services d'une entreprise. Elle n'a pas pour fonction juridique de garantir une qualité des produits contrairement à une marque collective de certification. La marque est dite collective lorsqu'elle peut être exploitée par toute personne respectant un règlement d'usage précisant les conditions d'exploitation, établi par son titulaire lors de l'enregistrement (article L. 715 et al CPI)

c) Titulaire : propriété de l'Etat (Ministère en charge de l'Environnement).

d) Bénéficiaires : Les licenciés autorisés de la marque sont des personnes physiques ou morales, ou groupes constitués en association (loi 1901, syndicat, SICA, coopérative, association professionnelle).

e) Objet : produits du Parc, dont les produits agro-alimentaires, services touristiques (accueil).

f) Conditions de protection : une marque pour être valable doit être distinctive et disponible.

g) Procédure de protection de la marque : dépôt de la marque « PNR de X » à l'INPI qui examine les motifs absolus de nullité (signes interdits à titre de marque comme les AOC ou les emblèmes officiels) ainsi que les critères de déceptivité et descriptivité de la marque mais n'examine pas les motifs de rejet relatifs (marque reprenant une dénomination déjà enregistrée à titre de marque par un tiers).

h) Procédure de licence d'utilisation de la marque PNR : la gestion de la marque est conférée à chaque Parc par le ministère et ensuite le Parc en confère l'usage via un contrat de licence avec les tiers incluant la charte de la marque. Des enquêtes peuvent avoir lieu sur le respect du contrat d'utilisation de la marque par le Parc qui peut alors résilier le contrat en cas de manquement aux obligations par l'utilisateur.

i) Droits conférés : action en contrefaçon contre les marques identiques ou similaires pour des produits identiques ou similaires si il existe un risque de confusion du public.

j) Défense des droits : par le titulaire à l'exclusion des licenciés, donc action par le Parc ou le Ministère en charge de l'Environnement.

k) Remarques : L'analyse juridique de la dénomination « pei » peut être appliquée ici également dans la mesure où la marque Parc est propriété de l'Etat et qu'elle comprend une dénomination géographique. Une étude juridique de la fédération de Parcs ainsi que le rapport d'inspection relatif à l'utilisation de la marque PNR soulignent ce risque et proposent plusieurs attitudes : purger les marques PNR de toute mention géographique de provenance, céder la marque à une entité totalement détachée de la notion d'Etat, adosser la marque au dispositif communautaire des IGP-AOP pour les produits agro-alimentaires. Dans cette dernière hypothèse où le nom du Parc reprend un nom faisant l'objet d'une AOC (exemple du PNR des Grands Causses et du fromage AOC bleu des Causses), la marque Parc ne pourrait être utilisée pour des produits du même type que ceux protégés par l'AOC mais ne bénéficiant pas de l'AOC. Ainsi des producteurs de bleu ne pourraient apposer la marque PNR des Grands Causses si leur fromage ne satisfait pas aux conditions du cahier des charges de l'AOC bleu des Causses.

B) L'exemple du Parc National des Cévennes

Les parcs nationaux de métropole ont une marque unique, nom géographique qui est un logo en forme de spirale destiné à identifier des produits et des services. Certains Parcs auraient par ailleurs une marque avec le nom du dit Parc. A ce jour seule la marque « Parc National des Ecrins » a été retrouvée sur les bases de données de l'INPI comme étant une marque déposée. Les éléments mobilisés pour les besoins de notre analyse s'appuient sur l'exemple du Parc National des Cévennes, avec des données fournies par son directeur adjoint lors d'un entretien.

a) Définition : la marque « Parc National des Cévennes » était interdite d'utilisation dans le décret de création puis autorisée depuis 1993 pour mieux valoriser les produits assurant un entretien écologique de l'espace. Ainsi dans le cas des Cévennes, a été créée la dénomination « *Les authentiques du Parc National des Cévennes* ».

b) Nature juridique : la dénomination « *Les authentiques du Parc National des Cévennes* » n'est ni déposée ni enregistrée à l'INPI et n'est donc pas protégée au titre du droit des marques. Les produits désignés par cette dénomination sont obtenus conformément à un cahier des charges signé par les producteurs intéressés qui sont regroupés au sein d'une association. Ce cahier des charges impose des pratiques respectueuses de la biodiversité.

c) Bénéficiaire : les signataires du cahier des charges qui sont donc membres de l'association loi 1901 *ad hoc* pour le produit.

d) Objet : pour l'instant la dénomination est utilisée pour 3 produits : les agneaux de parcs, le bœuf de Pâques et les chevaux d'endurance

e) Droits conférés : aucun droit conféré en vertu du droit de la propriété intellectuelle. Dans l'hypothèse d'utilisation par des tiers de la dénomination, il faudrait alors agir en concurrence déloyale (une des actions en responsabilité) à condition de démontrer le préjudice subi.

f) Procédure de protection : par adhésion à l'association. Il n'est apparemment pas prévu de mécanisme de contrôle dans le contenu du cahier des charges. C'est donc le droit contractuel qui s'applique, avec action en responsabilité contractuelle de l'un des producteurs envers les autres en cas de violation du cahier des charges. Une intervention de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du Ministère des Finances (DGCCRF) reste hypothétique vu le cadre contractuel hors du cadre de la propriété intellectuelle.

g) Remarque : il resterait à vérifier les statuts de l'association pour compléter l'étude de ce cas de stratégie très informelle et fragile vu le peu de sécurisation juridique autour de la dénomination utilisée. L'enregistrement n'aurait pas été fait au vu du risque juridique de non-conformité au droit communautaire des marques comportant un nom géographique. Cependant, dans ce cas, la marque « *Les authentiques du Parc* » pourrait appartenir aux associations d'autant plus si le terme « *Cévennes* » n'est pas repris et être conforme au droit communautaire sur la libre circulation des marchandises.

III. Etat des dispositifs et des mesures de politique agricole et échéances pour l'économie de l'élevage réunionnais

L'implantation et le développement de l'élevage à la Réunion sont le fruit d'une politique volontariste. C'est pourquoi, chemin faisant, la prise en considération du dispositif des politiques publiques qui soutiennent son existence s'est avérée incontournable bien que ne figurant pas dans les termes de référence initiaux de notre étude.

A la fois département et région de France, la Réunion relève des dispositifs de politique agricole nationale et européenne qui fixent le cadre et les moyens de développement de son élevage bovin. Pratiqué dans une région insulaire, montagneuse et excentrée, celui-ci bénéficie par ailleurs d'un programme spécifique de l'union européenne pour les départements d'outremer (Réunion, Martinique, Guadeloupe et Guyane). Les DOM font également partie des 46 régions européennes de l'objectif 1 (régions les moins favorisées) : ils sont éligibles aux fonds structurels de l'UE pour le financement du développement. La Réunion a su, mieux que les autres DOM, tirer parti de ces mesures de soutien pour le développement de son agriculture^[22].

III.1. Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outremer (POSEIDOM).

Créé en 1989 à la demande de la France et opérationnel en 1992, le Poseidom visait à appliquer aux DOM les politiques communes tout en les adaptant de façon à accompagner la mise en place du marché unique. Le Poseidom comporte un programme agricole dont l'un des principaux objectifs est d'assurer une meilleure couverture des besoins locaux.

Selon le rapport d'évaluation du Poseidom (Brèche, 2000), l'élevage a été le secteur le plus aidé du Poseidom en consommant 40 % du budget total du programme agricole sur la période 1992-1997, avant la canne à sucre. La Réunion a bénéficié de 80% des versements à ce secteur. Ces aides combinent :

a) un régime spécifique d'approvisionnement (RSA) pour l'importation de céréales destinées à l'alimentation du bétail (maïs, blé, orge), d'animaux reproducteurs de race pure et, à titre temporaire, d'animaux d'engraissement. Au moment de notre mission, la Sica Revia réceptionnait 840 bovins dont 357 reproducteurs. Ces derniers sont des animaux de race à viande Limousine et Blonde d'Aquitaine destinés à améliorer les performances des élevages avec, à terme, des troupeaux en race pure. L'importation d'animaux destinés à l'engraissement devrait en revanche cesser à partir de 2006.

b) des mesures en faveur des productions agricoles (MFPA), visant à soutenir le développement de la production de viande bovine par la mise en place d'un complément aux primes PAC : prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes (PMTVA) et prime spéciale aux bovins mâles (PSBM). La PMTVA concerne les élevages naisseurs des Hauts tandis que la PSBM s'applique aux taurillons (brouards mâles et génisses non conservées) engraisés dans les Bas à partir des importations aidées de céréales. La perception des aides et compléments du Poseidom est conditionné à l'adhésion de l'éleveur à la Sica Revia.

A la Réunion et en Martinique, les produits locaux de l'élevage bénéficient de surcroît d'un « Programme global de soutien à leur développement et à leur commercialisation » dit « aide à l'interprofession ». A la Réunion, cette aide vise à compenser les cotisations perçues par l'Association

^[22] La Réunion représente à elle seule près de 10% des fonds structurels dont bénéficie la France (Préfecture et Diren Réunion, 2003) ; elle a su faire un usage du Poseidom bien supérieur aux 3 autres Dom rapporté à sa population.

réunionnaise interprofessionnelle du bétail et de la viande (ARIBEV) sur les importations. Elles permettaient tout à la fois de renchérir le prix de la viande importée et de soutenir les filières locales en rétrocédant une partie de la « taxe » aux éleveurs. Cette pratique a été déclarée incompatible avec la réglementation communautaire. Les ressources de l'interprofession sont depuis assurées par une « cotisation volontaire obligatoire » (sic) de ses membres (coopératives, fabricants d'aliments du bétail, importateurs, distributeurs) ainsi que par des programmes d'action négociés avec l'Etat et l'Union européenne. « L'aide à l'interprofession » est en partie redistribuée aux éleveurs sous la forme d'une aide forfaitaire par kg de carcasse, qui bénéficie donc principalement aux engraisseurs.

Le Poséidom a permis de préserver une organisation interprofessionnelle qui apparaissait indispensable au développement des filières et qui a fait preuve de son efficacité à mobiliser les aides publiques.

Tableau 3 : Répartition des aides Poseidom 1992-1997

POSEIDOM 1992 –1997 Montant en MF	Total	Dont Réunion
dont Mesures agricoles	1 164	571 (49%)
dont productions animales	632,00	503,00 (80%)
dont mesures RSA	506,00	nd
- céréales **	500,02 *	
- animaux reproducteurs	14,9	
- bovins engraissement	0,07	
dont aides directes aux productions agricoles :	581,07	nd
- complément PMTVA	31,72	
- complément PSBM	3,68	
- interprofession élevage **	33,00	

(*) Auxquels il faut ajouter au moins 178 MF d'exonération de droits de douane, disposition qui a été utilisée presque exclusivement à la Réunion

(**) L'élevage bovin allaitant n'est pas seul à bénéficier de l'aide à l'importation de concentrés et de l'aide à l'interprofession. Elles soutiennent également le développement de l'élevage laitier et, plus encore, des filières hors sol : porc et volailles.

Source : d'après Brèche, 2000

Tel qu'il se dessine dans le programme Poseidom, le modèle d'élevage pour la Réunion est une adaptation du modèle de modernisation de l'agriculture européenne, basé sur la transformation de céréales en protéines animales et la spécialisation des activités. Rapporté au nombre d'exploitations (260 éleveurs bovins viande adhérents de l'interprofession), le montant de ces aides spécifiques est assez considérable ce qui rend l'élevage réunionnais particulièrement sensible aux changements de régime d'attribution des aides de la PAC sur lequel est basé le programme Poseidom.

III.2. La réforme de la PAC de 2003 : découplage, modulation et conditionnalité des aides.

La Réforme de juin 2003 modifie profondément le régime d'attribution des aides dans un contexte de mise en cause des subventions à l'agriculture tant interne (financement de l'élargissement et des autres politiques communautaires à budget constant) que dans les négociations internationales. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) conditionne ainsi la protection et le maintien des aides

publiques à l'agriculture à des justifications environnementales qui permettent leur classement dans la « boîte verte »^[23]. Tel est l'enjeu des bouleversements introduits par la nouvelle PAC, dont la mise en œuvre va s'échelonner de 2005 à 2007.

A) Le découplage des aides de la production

La réforme supprime les aides directes basées sur la surface consacrée aux grandes cultures et le nombre de têtes de bétail (cf. Tableau 4, ligne aides « organisation des marchés »). Elle les remplace par un « droit de paiement unique » à l'exploitation (DPU) pour lequel la France a fait le choix de la « référence historique individuelle » : la moyenne des aides à la surface et au cheptel perçues pour les années 2001-2003 fixe le DPU que percevra chaque exploitant agricole à partir de 2006. Ce droit à paiement n'implique pas l'obligation de produire. L'agriculteur est ainsi libre de laisser ses terres en jachère, d'abandonner certaines productions ou de se reconvertir en fonction des prix du marché.

La France a cependant fait le choix, comme le permet le règlement européen, de recoupler une part du DPU afin d'éviter une déstabilisation brutale des secteurs de production les moins bien armés pour affronter la mondialisation et maintenir ainsi une activité agricole dans les territoires ruraux les plus sensibles. Ce choix concerne au premier chef l'élevage bovin allaitant avec un taux de recouplage du DPU à la production de 100% pour la PMTVA et la PAB « veaux », et de 40% pour la PAB gros bovins.

B) La « modulation » obligatoire

Les agriculteurs ne percevront pas l'intégralité du montant des aides directes qu'ils touchaient auparavant. La réforme introduit la « modulation obligatoire » qui opère une redistribution des aides de la PAC consacrée à l'organisation des marchés (premier pilier et principale composante de la PAC) en faveur du « développement agricole et rural ». Un pourcentage sera prélevé chaque année sur le DPU pour abonder le budget du « deuxième pilier » de la PAC. Celui-ci finance les actions environnementales impliquant l'agriculture ainsi que les actions de développement agricole et rural dans lesquels s'inscriront les programmes communautaires dans les DOM (Poseidom et DOCUP).

C) La conditionnalité des aides publiques aux agriculteurs

Enfin, le dernier changement et non le moindre, introduit par la réforme de 2003 est la conditionnalité des aides publiques. Pour bénéficier de l'intégralité des aides, les agriculteurs devront respecter 19 directives européennes d'ici à 2007. Dès 2005, ils doivent, de plus, mettre en œuvre les « bonnes conditions agricoles et environnementales » et maintenir la superficie en prairies permanentes à son niveau de 2003. **La conditionnalité des aides s'applique à l'ensemble des aides PAC, y compris celles du second pilier.**

^[23] aides accordées à leurs propres agriculteurs par les membres de l'OMC dont les effets sont jugés minimes en termes de distorsion des échanges et qui n'est donc pas visé par les engagements souscrits dans le cadre de l'accord sur l'agriculture (Marrakech, 1994).

Tableau 3 : récapitulatif des aides de la PAC à l'élevage réunionnais en 2003

N = naisseur E = Engraisseur H = Hauts (zone montagne)

Aides « Organisation des marchés » (premier pilier)	Conditions d'éligibilité	Modalités	montants 2003	
Prime au Maintien des Troupeaux de vaches allaitantes (PMTVA) <i>Complément extensif Poseidom</i>	Vaches allaitantes Min 1 ha de SAU Pas de contrainte de chargement, contrairement à la métropole.	Pour les 40 premières vaches : Au delà de 40 vaches : <i>chargement < 1,4 UGB/ha entre 1,4-1,8 UGB/ha (1,6 à 2 UGB/ha jusqu'en 2001).</i>	300 €/vache 285 €/vache + 80 € + 40 €	N N
Prime Spéciale Bovins Mâles (PSBM) Prime communautaire mise en place en 1992 pour compenser la baisse du prix d'intervention. <i>Complément Poseidom</i>	Etre inscrit à l'AMEXA	Mâles non castrés : Mâles castrés :	210 € 150 € 48,3 €	E
Prime à l'abattage des bovins (PAB) Prime communautaire mise en place en 2000 pour compenser la baisse des prix consécutive aux crises bovines	pas d'obligation de déclaration de surface : garder l'animal au moins 2 mois avant abattage. Paiement effectué sur fourniture des tickets de pesée.	veau : 33 € gros bovins : 53 € <i>Complément flexibilité</i> femelle femelles PMTVA	50 € 80 € 15 € 15 €	E
Aides « Développement rural » (deuxième pilier)	Conditions d'éligibilité	Modalités	montants 2003	
Indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) Depuis 1999 (RDR), l'ICHN est réservée aux agriculteurs des zones défavorisées qui conduisent leur élevage selon des pratiques respectueuses de l'environnement	Zone montagne < 65 ans Min 2ha SAU et 2 UGB sur toute l'année	Idem surfaces + chargement : 0,1 – 0,5 UGB /ha: 80% 0,5 – 0,8 : 90% 0,8 – 2,5 : 100% 2,5 - 4 : 90% 4 – 6 : 70% > 6 : n'est plus payée	214,2 € / ha de surface fourragère	H N (E)*
Prime Herbagère Agri-environnementale (PHAE) A pris le relais de la PMSEE depuis 2003. Contrat quinquennal	Etre agriculteur et âge < 60 ans % de spécialisation (SFP/SAU) / 80% Pas de contrainte de chargement, contrairement à la métropole	Cahier des charges limitant la fertilisation et prescrivant des pratiques d'entretien dont : - maintien des éléments paysagers (haies, bordures, arbres isolés, bosquets, points d'eau, dépressions humides, clôtures) - entretien par défrichage mécanique ou manuel (genêts, bringelliers, vigne maronne, acacias..) - un seul renouvellement de la prairie au cours des 5 ans avec travail du sol simplifié	maximum 75,84 €/ha de prairie permanente/an et 7584 € / exploitation individuelle	N

(*) quelques engraisseurs situés, sur la zone administrative des Hauts, la perçoivent

Source : d'après J-P. Choisis, Les aides au revenu, 2003

La conditionnalité est la voie choisie par l'Union européenne pour faire entrer dans la pratique des réglementations qui n'étaient pas ou insuffisamment appliquées par les Etats membres. En France, ce cas de figure concerne au premier chef les réglementations environnementales, telles la directive nitrate, la loi sur l'eau et Natura 2000, pour lesquelles le gouvernement français s'est fait rappeler à l'ordre ^[24]. Les BCAE confèrent par ailleurs un caractère obligatoire à des changements de pratiques qui relevaient auparavant des mesures agri-environnementale du second pilier.

A la Réunion, une de ces BCAE concerne directement les éleveurs de bovins : la BCAE « *respect de la servitude foncière en application de l'article R 363-7 du code forestier* » qui sanctionne fortement le défrichement (INT = intentionnel) et la « présence de culture ou d'animaux de façon sporadique (10 points) ou intensive (50 points) ». Le contrôle est confié à la DAF et la DSV avec sanction sur le paiement unique à l'exploitation dont la réduction peut aller jusqu'à 100% en cas d'anomalies graves ou intentionnelles (MAAPR, Conditionnalité 2005. Livret Départements d'Outre-Mer).

III.3. Conséquences pour l'élevage réunionnais

L'année 2006 est l'année de tous les dangers pour le dispositif des aides à l'élevage réunionnais. Elle marque tout à la fois l'échéance pour l'application du paiement unique à l'exploitation, la révision du Poseidom et celle du contrat de plan Etat/région/UE (DOCUP).

Le recouplage des aides à l'élevage bovin allaitant préserve la situation des élevages naisseurs dans les Hauts, qui continuent par ailleurs à percevoir l'ICHN. En revanche, la principale prime dont bénéficiaient les engraisseurs, la prime spéciale bovins mâles (PSBM), n'est plus liée à la production. La Prime herbagère agri-environnementale a surpris par l'importance qu'elle a prise à La Réunion (1 300 ha et 22 éleveurs, pour la plupart dans les Hauts) alors qu'elle était supposée peu attractive en raison de son incompatibilité (non cumul) avec l'aide à la création et l'aide à la rénovation des prairies, financées par la région sur les crédits structurels du DOCUP (aménagements). Nul ne peut cependant dire ce que deviendra la PHAE au delà de 2007 (intégration dans les BCAE ?)

Les éleveurs réunionnais sont confrontés aux BCAE sans avoir fait l'expérience des mesures agri-environnementales ^[25]. Ces BCAE sont assez bien reçues par la profession (cf. 1.2.c). La difficulté majeure posée par la réforme de la PAC aux éleveurs réunionnais, parfois analphabètes, réside dans la conditionnalité simple que constitue le respect des directives européennes en matière d'identification des animaux (boucles), de traçabilité (enregistrement des pratiques) et de mise aux normes des installations d'élevage, du moins pour les engraisseurs : conduit en plein-air, l'élevage allaitant se contente d'abris et ne nécessite pas de plan de gestion des effluents.

Toute la politique de développement de l'élevage bovin, orienté vers l'accroissement de la production et de la productivité, se trouve ainsi remise en cause par le paiement unique à l'exploitation : comment continuer à augmenter la production de viande bovine à la Réunion si les aides ne sont plus basées sur le nombre d'animaux ? Comment installer de nouveaux éleveurs sans droit à paiements ?

La solution envisagée pour débloquer la situation consiste à demander le basculement de l'enveloppe des aides directes de la PAC (PMTVA, PSA, PSBM, ICHN..) dans le programme Poseidom de façon à maintenir le couplage à la production. Le Poseidom a prévu un quota d'aides pour 30 000 bovins que les autres DOM ont peu utilisé. Ces aides pourraient donc l'être par les éleveurs réunionnais.

Le principe d'un contournement de la réforme de la PAC n'est cependant pas acquis pour un programme communautaire destiné à accompagner l'intégration des DOM dans l'espace économique européen. Du fait de l'élargissement le Poseidom est d'autre part susceptible d'être revu en fonction

^[24] Les directives « oiseaux » et « habitats » (Natura 2000) ne sont pas applicables en dehors des « territoires européens de l'Union européenne » car la listes des espèces présentes en annexe ne sont pas pertinents outremer – ce qui peut expliquer la faible utilisation de dispositif MAE-CTE cf. infra III.3

^[25] Le dispositif CTE a été uniquement utilisé pour les exploitations cannières

des besoins des nouveaux Etats membres (Europe de l'Est) vis à vis desquels les DOM auront du mal préserver leur statut de régions en retard de développement. Ces besoins outrepassent en tout état de cause le budget du FEADER dont les ressources sont plafonnées.

La partie est donc loin d'être gagnée pour l'élevage réunionnais qui voit les bases de son modèle de production se dérober. Elever des bovins pour produire certaines qualités écologiques et considérer qu'elles font partie intégrante de la définition de la qualité du produit peut dès lors constituer une option qui vaut d'être soutenue, la rémunération de cette activité pouvant être assurée soit par le marché, soit par la rétribution des prestations écologiques fournies par les agriculteurs, soit par une combinaison des deux.

IV. Options de marquage possibles pour les produits de l'élevage bovin à La Réunion

IV.1. Option 1 : « *Produit pei* »

Le décret ministériel est en cours d'instruction et pourrait être promulgué prochainement (voir fiche ci-dessus) d'après les interlocuteurs rencontrés de la DDCCRF et de la Sica Revia.

Dans cette hypothèse, tous les bovins nés et élevés à La Réunion et vendus exclusivement sur le marché local peuvent être distingués par la dénomination « Pays » en traduction dans les différentes langues locales : pei à La Réunion.

Opportunités :

- Juridique : décret, qui peut être signé rapidement (et dans un avenir proche)
- Technique : des conditions d'utilisation souples
- Economique : une différenciation aisée du produit né et élevé à La Réunion par rapport à la viande importée en carcasse d'autres pays, en particulier des pays tiers. Cette opportunité encourage la reconversion des canniers en offrant une bonne valorisation de leurs produits par rapport à la viande importée et par rapport à des animaux importés sur pieds pour engraissement à La Réunion. Tous les engraisseurs des Bas pourront utiliser la dénomination « pei » pour les brouards nés à la Réunion, ce qui conforte le lien avec l'activité de naisseur des Hauts.
- Politiques : la dénomination « pays » est très souhaitée par les acteurs de la filière et de l'interprofession viande de la Réunion, qui en sont les instigateurs et ne manquent pas de faire pression sur les pouvoirs publics à chaque visite d'un membre du gouvernement dans l'île.

Risques par rapport à l'hypothèse posée :

- Juridique : invalidation par le Conseil d'Etat ou la CJCE
- Technique : autorise aussi le développement d'une activité d'engraissement dans les Hauts ou de naisseur dans les Bas. La dénomination « pays » ne permet une spécialisation des activités entre les Hauts et les Bas et ce faisant, d'usages viables de la biodiversité.
- Economique : insuffisance du nombre de brouards nés à La Réunion dans une perspective de reconversion des producteurs de canne des Bas vers l'activité d'engraisseur. Cette tendance fait plutôt pression pour pouvoir qualifier en « bœuf pays » des animaux maigres engraisés et non pas nés à La Réunion en vertu de l'accord en vigueur depuis 3 décennies entre la « filière » et l'administration.
- Politique : le portage de la démarche. La Région n'y croit pas et les autres Dom sont opposés au décret « pays ».

<p>Conclusion : un avantage économique immédiat mais un risque de nullité juridique important.</p>

IV.2. Option 2 : IGP

La viande produite à La Réunion est un taurillon, c'est-à-dire un bovin engraisé issu d'un broutard à l'herbe dont l'IG protégerait une qualité ou une caractéristique. La spécificité qui vaut d'être défendue tient dans l'association de deux écosystèmes et donc de leurs ressources.

Contrairement à l'AOP, l'IGP autorise la non-coïncidence entre zone de production de la matière première – le broutard, né et élevé dans les Hauts – et zone d'élaboration du produit fini : le taurillon, engraisé et abattu dans les Bas.

Dans cette hypothèse, le cahier des charges de l'IG codifierait les pratiques stratégiques à la fois du point de vue de l'aménagement du territoire (maintien et développement dans les Hauts d'activités de production – au sens large) et de la préservation de la biodiversité. Ces pratiques sur lesquelles le produit IG pourrait argumenter une spécificité recouvrent :

- dans les Hauts, un élevage allaitant produisant des broutards, dont l'alimentation est entièrement ou presque exclusivement basée sur les ressources pastorales du milieu montagnard : prairies, prés de fauche, pâturage et parcours sous bois. Outre la provenance des fourrages, ce cahier des charges « naisseurs » peut définir des pratiques de conduite des prairies et du parcours répondant à un objectif de qualité écologique du territoire sur lequel cet élevage allaitant peut être installé.
- dans les Bas, un élevage intensif de ces animaux maigres produits dans les Hauts et engraisés à l'auge. La canne à sucre et ses co-produits (mélasses, pailles), localisée dans l'aire de finition des animaux, constitue à la fois une ressource fourragère pouvant entrer dans la finition des animaux et une production emblématique de l'île. Mais la canne à sucre n'est pas une culture fourragère et la disponibilité de d'aliments du bétail paraît subordonnée au devenir de l'industrie sucrière à la Réunion. Une particularité du produit réunionnais par rapport à la production de taurillon des autres régions de l'Union européenne peut être argumentée cependant sur une plus large utilisation de ressources locales : cannes fourragères et fourrages tropicaux.

L'IGP implique la création d'un groupement ad-hoc, dont les fonctions sont distinctes de celles de la filière (Sica Revia) et de l'interprofession (Aribev). Ce groupement gestionnaire de la dénomination géographique peut permettre une bonne représentation des éleveurs en tant que tels, ainsi qu'une représentation des acteurs territoriaux, dont le futur PN des Hauts, comme le prévoit le règlement n°2081/92.

Opportunités

- Juridique : l'IG est un signe distinctif valable juridiquement, au niveau national, européen et international. Dans les orientations futures de la politique des signes de qualité en France, contenues dans la loi de modernisation agricole qui sera examinée à l'automne 2005, il est prévu une procédure directe d'enregistrement pour l'IGP. Le dépôt de la demande ne nécessitera plus le passage simultané obligatoire par un label ou une certification de conformité. L'IGP n'aura pas à démontrer une qualité supérieure (LR) ou une qualité conforme et constante (CCP) tout en offrant toutes les garanties liées aux appellations et aux indications géographiques protégées par l'UE.
- Technique : cet outil permet de codifier les usages viables de la biodiversité qui articulent une production possédant une réelle spécificité avec les objectifs environnementaux du Parc.
- Economique : l'identification du produit local pourrait permettre de sécuriser le débouché des éleveurs des Hauts dans l'hypothèse d'une baisse des primes et des prix. Dans les Bas, l'IG permet un

maintien du revenu à travers une diversification des exploitations cannières, confrontées la baisse programmée des soutiens à la production sucrière.

- Politique : cet instrument, qui ne se substitue pas aux organisations professionnelles existantes, est de nature à consolider la coordination entre ses différents acteurs tout en étant conforme au droit communautaire. L'IGP, dans la configuration que nous avons proposée à la Sica Revia, ne suscite pas d'hostilité de la part de cet acteur majeur de l'économie de l'élevage réunionnais qui souhaite maintenir un engraissement uniquement dans les Bas. L'obligation de constituer un groupement porteur de la demande permet d'associer le Parc à la définition du cahier des charges. Le Parc peut, en outre, accompagner le portage de l'IGP en mobilisant des moyens d'animation et d'appui complémentaires par rapport à ceux des acteurs agricoles.

Risques

- Juridique : inexistant
- Technique : un cahier des charges plus contraignant que la dénomination pei. La traçabilité et les contrôles sont une difficulté sérieuse pour les éleveurs mais le risque associé à l'IGP est limité dans la mesure où ces obligations nouvelles sont contenues dans les BCAE à respecter pour percevoir les aides européennes et dans la réglementation générale alimentaire.
- Economique : le coût de la certification dans un contexte de forte incertitude sur les prix et le revenu agricoles.
- Politique : l'exclusion des éleveurs qui n'auront pas les moyens de respecter le cahier des charges par manque de ressources intellectuelles (analphabétisme) et financières. L'IGP n'interdit pas les stratégies d'ajustement hors IGP (augmentation du troupeau ou du chargement dans les Hauts, avec soit engraissement, soit divagation accrue).

Conclusion : Intérêt de l'IGP par rapport aux objectifs environnementaux sur le territoire du Parc mais avec un risque, non négligeable, d'exclusion et donc de mise en faillite de l'objectif de protection de la biodiversité.

IV.3. Option 3 : Marque distinguant des produits nés, élevés et finis sur le territoire du Parc (type « Authentiques du parc National des Cévennes »)

Dans cette hypothèse, il s'agirait tout d'abord de vérifier que la marque Parc National des Hauts-de-la-Réunion est déposée et qu'un droit d'usage peut en être attribué à des éleveurs qui souhaiteraient déposer leur propre marque « authentiques » ou autre signe distinctif ajouté à la marque Parc en leur nom ou au nom du groupement professionnel, ce afin d'échapper au risque juridique de non conformité au droit communautaire.

Le cahier des charges inclut non seulement les modes de production et mais aussi de distribution. Le produit est la viande d'un bovin adulte né, élevé et fini dans la zone Parc avec des ressources fourragères produites sur son territoire, conformément aux bonnes pratiques définies pour préserver la biodiversité. Le produit est destiné à une distribution dans l'aire du PN via, par exemple, le réseau « Bienvenue à la ferme » ou les gîtes touristiques. La similitude entre avec la zone des Hauts établie par la Datar et la zone Parc est à vérifier.

Opportunités

- Juridique : facilité et flexibilité du droit des marques, au niveau national, européen et international.
- Technique : cahier des charges avec les même bases techniques que celui de l'IGP, responsabilisant les éleveurs et moins lourd en ce qui concerne le volet administratif des contrôles
- Economique : circuit court permettant une bonne valorisation des produits, alliance avec une politique de tourisme durable,
- Politique : très bonne coordination avec la politique du Parc qui en est l'initiateur et apporte un appui spécifique aux éleveurs demandant à utiliser sa marque. Ce Parc nouvelle génération fait preuve de son engagement dans une politique de développement durable qui se démarque d'une politique de conservation pure et dure suscitant l'hostilité des éleveurs. Cette politique de développement est en phase avec le schéma d'aménagement durable. Il est peu probable que la Sica Revia s'oppose au marquage Parc vu le faible nombre de bovins potentiellement concernés.

Risques

- Juridique : ce type de marquage pose problème au regard du droit communautaire
- Technique : le contenu du cahier des charges pour la phase finition des bovins, le produit qui n'existe pas actuellement, du moins dans les circuits formels. Le développement de cette filière extensive de production de viande de bœuf dans les Hauts peut aboutir à des pratiques non souhaitées : le recours à la divagation pour compléter les ressources alimentaires de bovins élevés jusqu'à l'âge adulte pour la boucherie.
- Economique : difficulté du montage d'un circuit nouveau ; coûts supplémentaires dus, notamment, au transport des bêtes devant obligatoirement passer par un abattoir aux normes, situé en plaine (Saint-Pierre)
- Politique : marginalisation du Parc par rapport aux transformations d'ensemble des pratiques des éleveurs requises par l'intégration d'objectifs environnementaux dans les politiques agricoles.

<p>Conclusion : Facilité d'utilisation et de montage d'un cahier des charges avec préservation de l'environnement, entièrement placé sous la dynamique/Initiative du Parc mais fragilité d'un dispositif qui vise à encourager une finition dans les Hauts qui doit rester marginale au regard de l'objectif conservation de la biodiversité et des réglementations santé-sécurité. En outre, un risque juridique si la marque appartient à l'Etat ou l'un de ses démembrements et si la marque contient une dénomination géographique.</p>

V . Scénarii : complémentarité / exclusion des options.

V.1. Scénario 1 : le produit « pays » (option 1) se met en place en premier

Ce scénario est basé sur l'hypothèse d'un comportement opportuniste. Il est le plus probable car l'option « produit pays » est la plus avancée du côté des acteurs réunionnais.

Si le décret n'est pas de suite invalidé (Conseil d'Etat, Cour de Justice des CE) et donc entre en vigueur, la viande de bovins nés et élevés à La Réunion peut utiliser la dénomination « pei ». Il paraît difficile alors de faire co-exister ce produit avec celui d'une filière IGP plus contraignante et reprenant une dénomination géographique proche et donc porteuse d'un risque de confusion.

En revanche, la coexistence est possible avec la qualification du produit fini dans les Hauts sous l'initiative du Parc, étant donné la différence des produits et des circuits de distribution.

V.2. Scénario 2 : option « pays » non viable -> option 2 « IGP » seule

Ce scénario repose sur une hypothèse viable, conforme juridiquement et supposant une mobilisation des acteurs concernés : filière bovine, Parc, collectivités territoriales. Cette synergie des acteurs agricoles et du Parc est recommandée par la mission d'inspection relative à l'utilisation sur la marque PNR qui conclut que, par cette association des acteurs de la protection des espaces naturels aux dispositifs AOP/IGP « *le MEDD, en assumant ainsi plus résolument ses responsabilités, ferait converger les politiques de qualité en agriculture et d'environnement et maintiendrait l'unité de vues à laquelle aspirent les PNR et la fédération* » (Mazodier et d'Ornellas, 2003).

Il s'agit bien d'un choix politique fort de positionnement du Parc sur le terrain agricole^[26]. Cependant, la question de l'augmentation de la taille du troupeau et de l'intensification des systèmes d'élevage des Hauts reste pendante. C'est pourquoi il faut penser à des moyens d'accompagnement de la mise en œuvre du cahier des charges de l'IGP de façon à permettre une viabilité des exploitations dans le contexte d'une IGP dont l'objectif est aussi et d'abord écologique. Ces moyens peuvent être piochés dans le dispositif de la PAC dédié au développement rural (2^{ème} pilier) sur lequel repose en grande partie le financement du plan d'action agriculture de la stratégie nationale pour la biodiversité dont La Réunion est un « hotspot ». Le futur Parc des Hauts peut apporter son expertise naturaliste pour la définition et l'évaluation de mesures agri-environnementales sur les Hauts, le montage de CAD et abonder les aides à l'investissement...

L'option IGP à objectif environnemental apparaît d'autant plus pertinente que la profession a d'ores et déjà émis des propositions de MAE pour la Réunion allant dans le sens de l'écologisation souhaitée : prairies arborées avec arbres isolés ou bosquets de *sophora*. Acteur majeur de la protection des espaces naturels, le Parc peut plus facilement mobiliser les crédits environnementaux du DOCUP qui ne sont pas plafonnés. Ils pourraient utilement appuyer cette écologisation des espaces partagés avec la production agricole (aides à l'investissement).

^[26] Ce positionnement est affirmé à travers la participation de son chef de mission à la Commission départementale d'orientation agricole (CDOA), lieu stratégique où se préparent les décisions en matière de sélection des mesures et de définition des normes locales d'application de la PAC.

V.3. Scénario 3 : option « pays » non viable-> option « marquage Parc » seule

L'intérêt de ce scénario est mineur puisqu'il concernera uniquement la filière, marginale, de finition dans les Hauts. Il ne permettra pas d'atteindre les objectifs de conservation par une codification des pratiques de l'ensemble des éleveurs des Hauts.

V.4. Scénario 4 : option « pays » non viable, options « IGP » et « Marque Parc » combinées

Il présente un intérêt certain mais comporte le risque d'une dispersion de l'appui du Parc dont l'action pourrait se concentrer sur le marquage des produits finis dans les Hauts au détriment de l'action synergique à la démarche IGP. La multiplication des signes créée, en outre, un risque de confusion. La filière marginale des Hauts, vu ses circuits de distribution sélectifs, aurait-elle besoin d'un signe distinctif ?

Chacun resterait chez soi, mais les vaches seront-elles mieux gardées ?

Annexes

Personnes rencontrées

Antoine Collignan, responsable du pôle agroalimentaire, CIRAD, Saint Denis

M. Grenier, Directeur, DDCCRF, Saint Denis

Emmanuel Legendre, Technicien Sica Revia, Saint Pierre

Jacques Merlin, chef de mission, Projet de Parc national « Les Hauts-de-la-Réunion », Saint Denis

Arnaud de Rouffignac, stagiaire ENSAM-M, Pôle élevage, Saint Pierre

Denys Simon, Professeur de Droit, Université de La Réunion

Documents consultés

Assemblée nationale, 2005 – *Projet de loi relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins*, présenté au nom de Jean-Pierre Raffarin, premier ministre, par Serge Lepeltier, Ministre de l'écologie et du développement durable, N° 2347, 32 pages, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 mai.

Association Les Bœufs de Pâques du Parc National des Cévennes, 2004 - Cahier des charges viande bovine « Les bœufs de Pâques », les authentiques du Parc National des Cévennes, février

« Les agneaux de Parcours », cahier des charges, les authentiques du Parc National des Cévennes

Aubert S., (coord.), 2003. Les éleveurs réunionnais gestionnaires de la biodiversité ? Approche patrimoniale et prospective, proposition de recherche, appel d'offre IFB « Dynamique de la biodiversité et modalités d'accès aux milieux et aux ressources, CIRAD-INRA, 26 pages

Aubert S., 2005 – L'enjeu de la gestion de la biodiversité (terrestre) à la Réunion, Comité scientifique PADEF, 21 juin (diaporama)

Aubert S., Synthèse de l'état d'avancement des travaux réalisés dans le cadre du projet PASTOFOR, janvier 2005.

Brèche, 2000 – *Evaluation du volet agricole du POSEIDOM*, Rapport final (extrait)

CAD Elevage. Propositions EDE, UAFP, FRCA, SicaRévia, SicaLait, MVAD, GRDSBR, CPLR, CPRC, CPPR, SCAAR, Document intermédiaire du 29/06/2004

Choisis J-P., 2003. Organisation de la filière bovine allaitante et systèmes d'élevage, Atelier IFB, 3 mars (diaporama)

Choisis J-P., 2003. Les aides au revenu. Entretien avec Fabrice Bouloir, DAF, Unité de gestion des aides individuelles, 30 septembre (compte-rendu), 3 pages

Choisis J-P., Chia E., Niobé D., 2004. Des pratiques d'élevage et de trésorerie à la notion de flexibilité : le cas de l'élevage bovin allaitant à l'île de la Réunion. In E. Chia, B. Dedieu, C-H. Moulin, M. Tichit (Eds.), *Transformation des pratiques techniques et flexibilité des systèmes d'élevage*, Séminaire INRA SAS TRAPEUR, Agro M., Montpellier, 15-16 mars.

Cour de Justice des Communautés Européennes, Conclusions de l'avocat général M. Jean Mischo, 5 décembre 2002, affaire C-6/02.

Cour de Justice des Communautés Européennes, arrêt de la Cour, 6 mars 2003, affaire C-6/02, Commission des CE contre France, « Labels régionaux ».

Cour de Justice des Communautés Européennes, arrêt de la Cour, 5 novembre 2002, affaire C-325/00, Commission des CE contre Allemagne, « label de qualité de marque du terroir allemand ».

- Devautour H., 2004 – Compte-rendu des entretiens, mission Réunion, 13-20 novembre, 12 pages (doc. de travail Pastofor)
- Fusillier J-L., Piraux M., Choisis J-P., 2005. Dynamique structurelle 1989-2000 et viabilité économique des exploitations agricoles réunionnaises. Contribution CIRAD à l'atelier « Structures d'exploitation et modèles agricoles », *Cahiers de l'Agriculture*, Conseil général, juin, (document de travail), 24 pages.
- Giran J-P. (député du Var), 2003. *Les parcs nationaux. Une référence pour la France. Une chance pour ses territoires*, Rapport au Premier Ministre, 51 pages + annexes
- Mandret G. (coord.), 2000 – *L'élevage bovin à la Réunion. Synthèse de quinze ans de recherche*. Cirad, Inra, CAH, Région Réunion, 390 pages.
- Marie-Vivien D., 2005 – Compte rendu de l'entretien avec Arnaud Causse, directeur adjoint du Parc National des Cévennes, 7 juin (document de travail Pastofor).
- Mazodier J., d'Ornellas C., 2003 - *Inspection relative à l'utilisation de la marque PNR*, Inspection générale de l'environnement, Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts, 9 pages
- Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité. *La nouvelle politique agricole commune (PAC). Conditionnalité 2005. Livret Départements d'Outre-Mer*, décembre 2004, 14 pages.
- Mission Parc National « Les Hauts-de-la-Réunion », 2004 – *Cœur cultivé du Parc National, Territoire pastoral du Piton de l'eau : objectifs, méthode, historique, état des lieux, enjeux, propositions* », miméo, 14 pages
- Mission Parc National « Les Hauts-de-la-Réunion », 2003. *Projet de parc national. Principes pour un parc national de nouvelle génération*. 2 – Propositions, comité de pilotage du 12 mars
- Neurisse M.A., 2004 - *La marque « Parc Naturel Régional » au regard du droit communautaire et des autres signes de reconnaissance des produits*, Fédération des Parcs naturels régionaux de France.
- Niobé D., Choisis J.P., Chia E., 2004, Les réponses des agriculteurs aux injonctions environnementales de l'Europe : L'élevage bovin allaitant dans une région ultrapériphérique, l'île de la Réunion. In : *Les systèmes de production agricole : performances, évolutions, perspectives*, Colloque de la SFER, ISA de Lille, 18-19 novembre, 8p.
- Préfecture de la Réunion, DIREN, 2003 – Stratégie nationale pour la biodiversité. Etat des lieux de la protection de la biodiversité et premières propositions pour la stratégie nationale, 32 pages (document de travail)
- Salles J-M., 2005 – Rapport de mission, La Réunion, 13-27 avril
- Sica Revia, 2004 – Bilan d'activité exercice 2003, 6 pages
- Sica Revia, 2005. Plaquette de présentation, 8 pages

Etudes complémentaires :

Il serait utile de mobiliser Denys Simon pour une analyse complète de la légalité de la dénomination pays au regard du droit communautaire.